Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/2302

13. 05. 88

Sachgebiet 26

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung asylverfahrensrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften

A. Zielsetzung

In einer vom Bundeskanzler und den Ministerpräsidenten der Länder am 25. September 1986 eingesetzten Arbeitsgruppe sind gesetzgeberische Maßnahmen zum Asylverfahrens- und Ausländerrecht geprüft worden. Der Bericht vom 28. Oktober 1987 geht davon aus, daß derzeit nur drei Punkte gesetzgeberisch umgesetzt werden können:

- Regelung zu der nach § 45 Abs. 2 AsylVfG zum 31. Dezember 1988 auslaufenden Befristung für das beschleunigte Verfahren bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen (§ 11 AsylVfG),
- Ausschluß der Beschwerde gegen Entscheidungen des Verwaltungsgerichts über Anträge auf Bewilligung von Prozeßkostenhilfe in Asylsachen,
- Aufnahme einer Ermächtigung für die Bundesländer, die Zuständigkeit für aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei einer Behörde zu konzentrieren.

B. Lösung

Der vorliegende Gesetzentwurf greift diese Vorschläge auf. Die bis zum 31. Dezember 1988 bestehende Befristung des Eilverfahrens nach § 11 AsylVfG wird aufgehoben; die zunächst nur befristet geltende Vorschrift wird damit in Dauerrecht überführt.

C. Alternativen

Eine weitere Befristung des Eilverfahrens nach § 11 AsylVfG erscheint aufgrund der vorliegenden Erfahrungsberichte, wonach sich die Regelung in der Praxis bewährt hat, nicht sachgerecht.

D. Kosten

Durch den Entwurf entstehen Bund, Ländern und Gemeinden keine Kosten. Die Überführung des zunächst bis 31. Dezember 1988 befristeten Eilverfahrens nach § 11 AsylVfG in Dauerrecht hat vielmehr zur Folge, daß für diese Fälle einer Verlängerung der Aufenthaltsdauer und damit einer größeren Kostenlast für Länder und Gemeinden entgegengewirkt wird.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
121 (132) — 200 23 — As 20/88

Bonn, den 13. Mai 1988

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung asylverfahrensrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 588. Sitzung am 29. April 1988 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf, wie aus Anlage 2 ersichtlich, Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung asylverfahrensrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Asylverfahrensgesetzes

Das Asylverfahrensgesetz vom 16. Juli 1982 (BGBl. I S. 946), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 6. Januar 1987 (BGBl. I S. 89), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 32 wird folgender § 32a eingefügt:

„§ 32a

Bei Rechtsstreitigkeiten nach diesem Gesetz können Beschlüsse des Verwaltungsgerichts in Verfahren über die Prozeßkostenhilfe nicht mit der Beschwerde angefochten werden."

2. § 45 Abs. 2 wird gestrichen.

Artikel 2

Änderung des Ausländergesetzes

Das Ausländergesetz vom 28. April 1965 (BGBl. I S. 353), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 6. Januar 1987 (BGBl. I S. 89), wird wie folgt geändert:

§ 20 Abs. 2 Satz 1 wird wie folgt gefaßt:

„Über Maßnahmen gegen einen Ausländer entscheidet, soweit die Landesregierung nicht etwas anderes bestimmt, die Ausländerbehörde, in deren Bezirk sich die Notwendigkeit zum Einschreiten gegen den Ausländer ergibt."

Artikel 3

Übergangsregelung

Die Zulässigkeit der Beschwerde in Verfahren über die Prozeßkostenhilfe richtet sich nach bisher geltendem Recht, wenn die Entscheidung des Verwaltungsgerichts vor Inkrafttreten dieses Gesetzes verkündet oder von Amts wegen anstelle einer Verkündung zugestellt worden ist.

Artikel 4

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 5

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Die Regierungschefs von Bund und Ländern sowie die Partei- und Fraktionsvorsitzenden von CDU, SPD, CSU und FDP haben am 25. September 1986 die Einsetzung einer Bund/Länder-Arbeitsgruppe für gesetzgeberische Maßnahmen zum Asylverfahrens- und Ausländerrecht beschlossen. Die Arbeitsgruppe wurde beauftragt, unter Beteiligung von Ländervertretern und den kommunalen Spitzenverbänden eine Reihe im politischen Raum unterbreiteter Vorschläge für gesetzgeberische Maßnahmen zur weiteren Beschleunigung der Asylverfahren, zur Effizienzsteigerung bei Abschiebungsmaßnahmen und zum Asylsozialhilferecht zu analysieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten.

Die Bund/Länder-Arbeitsgruppe kommt zum Ergebnis, daß von zahlreichen Punkten derzeit nur drei umgesetzt werden können, nämlich:

- Regelung zu der nach § 45 Abs. 2 AsylVfG zum 31. Dezember 1988 auslaufenden Befristung von § 11 AsylVfG,
- Ausschluß der Beschwerde gegen Entscheidungen des Verwaltungsgerichts über Anträge auf Bewilligung von Prozeßkostenhilfe in Asylsachen,
- Aufnahme einer Ermächtigung für die Länder in § 20 AuslG, die es ihnen ermöglicht, bei Maßnahmen gegen Ausländer eine abweichende Zuständigkeitsregelung zu treffen (z. B. Einrichtung einer zentralen Abschiebungsstelle).

Der Gesetzentwurf greift diese Empfehlungen auf.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 Nr. 1

Artikel 1 Nr. 1 regelt den Ausschluß der Beschwerde gegen Entscheidungen des Verwaltungsgerichts über Anträge auf Bewilligung von Prozeßkostenhilfe.

In Asylangelegenheiten ist die Beschwerde gegen die Versagung von Prozeßkostenhilfe nicht ausgeschlossen und nach der in der Praxis überwiegend vertretenen Auffassung auch nicht etwa in der Weise eingeschränkt, daß dem Beschwerdegericht die Prüfung der Erfolgsaussicht der Klage versagt ist. Der Ausländer kann also in Prozeßkostenhilfeverfahren die Verneinung der Erfolgsaussicht seiner Klage durch das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren überprüfen lassen, während die entsprechende Überprüfung im Hauptsacheverfahren in einer großen Zahl von Fällen ausgeschlossen ist, nämlich dann, wenn die Kammer die Klage als offensichtlich unzulässig oder als offensichtlich unbegründet abgewiesen oder wenn das Verwaltungsgericht die Berufung zu Recht nicht zugelassen hat.

Es erscheint grundsätzlich erstrebenswert, die Rechtsmittelmöglichkeiten in Nebenverfahren nicht großzügiger zu gestalten, als es in der Hauptsache der Fall ist. Die Beschwerde gegen Entscheidungen über Anträge auf Bewilligung von Prozeßkostenhilfe soll deshalb ausgeschlossen werden. Hierfür sind auch prozeßökonomische Gesichtspunkte maßgeblich. Während der Dauer der Nebenverfahren stehen den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten die Akten zur Entscheidung in der Sache nicht zur Verfügung. Das Verfahren verzögert sich daher nicht selten um Monate. Hinzu kommt, daß die Versagung von Prozeßkostenhilfe in der Mehrzahl der Fälle zwar mit der Beschwerde angefochten wird; jedoch haben die Rechtsmittel überwiegend keinen Erfolg.

Zu Artikel 1 Nr. 2

Artikel 1 Nr. 2 hebt die nach § 45 Abs. 2 AsylVfG bis zum 31. Dezember 1988 bestehende Befristung des § 11 AsylVfG auf; die zunächst befristet geltende Vorschrift wird damit in Dauerrecht überführt.

Die ursprünglich bis zum 31. Juli 1984 befristete Vorschrift über das besondere Verfahren bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen wurde mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes vom 11. Juli 1984 (BGBl. I S. 874) bis zum 31. Dezember 1988 verlängert, um dem Gesetzgeber Gelegenheit zu geben, die bislang gesammelten Erfahrungen mit den neuen Vorschriften des Asylverfahrensgesetzes zu vertiefen und um dann über die Weitergeltung der Bestimmungen endgültig zu entscheiden.

Die nunmehr gewonnenen Erfahrungen haben gezeigt, daß sich diese Regelung als effektives Element der Beschleunigung eindeutig aussichtsloser Asylverfahren bewährt hat.

Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge qualifiziert seit 1984 konstant etwa 35 % der Ablehnungen als offensichtlich unbegründet im Sinne des § 11 AsylVfG. Die Entscheidungen des Bundesamtes werden im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 VwGO von den Gerichten überwiegend bestätigt.

Zweck der Regelung des § 11 AsylVfG ist es, der Berufung auf das Grundrecht des Artikels 16 Abs. 2 Satz 2 GG allein aus aufenthaltsrechtlichen Gründen unter Wahrung rechtsstaatlicher Anforderungen so früh wie möglich entgegenzuwirken. Das Bestreben, gerade auch im Interesse derer, deren Anträge begründet sein können, den Anreiz zum Mißbrauch möglichst auszuschließen, rechtfertigt es, an offensichtlich unbegründete Asylanträge keine aufenthaltsrechtlichen

Vorteile zu knüpfen (vgl. hierzu BVerfGE 56, 216 [236]).

Liegt offen zu Tage, daß der Antragsteller in seinem Heimatland politisch nicht verfolgt wird, dann ist der Gesetzgeber durch die ansonsten geltenden verfassungsrechtlichen Anforderungen des Artikels 16 Abs. 2 Satz 2 GG nicht gehindert, derartige aussichtslose Asylverfahren so früh wie möglich abzuschließen und die sofortige Durchsetzbarkeit der Ausreisepflicht der betreffenden Antragsteller als im öffentlichen Interesse dringend geboten anzusehen und entsprechend gesetzlich zu regeln. Dies hat das Bundesverfassungsgericht bestätigt (vgl. BVerfGE 67, 43 [58 ff.]). Das Gericht hat klargestellt, daß § 11 AsylVfG eine verfassungskonforme Handhabung des verwaltungsgerichtlichen Eilverfahrens ermöglicht, die eine tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle gewährleistet.

Hinsichtlich der Qualifizierung „offensichtlich unbegründet" richten sich die Entscheider des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und auch die Verwaltungsgerichte nach den durch die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aufgestellten Grundsätzen (vgl. insbesondere BVerfGE 65, 77 [95 ff.], BVerfGE 67, 43 [56 ff.]). Danach darf das Bundesamt nur solche Anträge als offensichtlich unbegründet ablehnen, bei denen es durch umfassende Würdigung der ihm vorgetragenen oder sonst erkennbaren maßgeblichen Umstände unter Ausschöpfung aller ihm vorliegenden oder zugänglichen Erkenntnismittel zu der Auffassung gelangt, daß sich der Antrag als eindeutig aussichtslos darstellt.

Im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 VwGO werden von den Gerichten, die sich entsprechend der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht mit einer summarischen Überprüfung begnügen, sondern die Frage der Offensichtlichkeit erschöpfend klären, überwiegend die Entscheidungen des Bundesamtes bestätigt.

Nach Auskunft der Justizverwaltungen werden die Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO in wenigen Monaten entschieden. Damit wird der Absicht des Gesetzgebers in besonderer Weise entsprochen: Den Asylbewerbern wird sowohl für die eigene Person als auch im Hinblick auf künftige mögliche Antragstellung vor Augen geführt, daß sie nicht mit einem völlig aussichtslosen Asylantrag im Bundesgebiet ein langfristiges Asylverfahren betreiben und damit einen ggf. jahrelangen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland erreichen können.

Auch im internationalen Bereich wird einem beschleunigten Verfahren für offensichtlich aussichtslose Asylanträge erhebliche Bedeutung beigemessen. Die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister der EG-Mitgliedstaaten haben deshalb bereits am 28. April 1987 empfohlen, im Rahmen der besonderen nationalen Gegebenheiten ein besonderes Verfahren für offensichtlich aussichtslose Asylanträge einzuführen. Dabei ist hervorzuheben, daß die Regelungen der anderen Mitgliedstaaten erheblich größere Fallgruppen und damit auch einen erheblich größeren Personenkreis erfassen. Die Bundesrepublik Deutschland hat im Hinblick auf die bestehenden verfassungsrechtlichen Bindungen lediglich eng begrenzte Gestaltungsmöglichkeiten für ein besonderes Verfahren bezüglich der Asylanträge dieses Personenkreises. Auch unter Berücksichtigung dieser internationalen Aspekte ist die Beibehaltung des § 11 AsylVfG als Dauerlösung notwendig.

Durch Aufhebung der nach § 45 Abs. 2 AsylVfG befristeten Geltung des § 11 AsylVfG soll diese Regelung in Dauerrecht überführt werden.

Zu Artikel 2

Für Maßnahmen gegen Ausländer sind nach § 20 Abs. 2 AuslG die Ausländerbehörden zuständig, d. h. die kreisfreien Städte, die Kreise und kreisangehörigen Gemeinden, soweit ihnen die Zuständigkeit als Ausländerbehörde ausdrücklich übertragen worden ist.

Durch die vorgesehene Änderung wird die bisher starre gesetzliche Zuständigkeitsregelung flexibilisiert. Die Länder haben künftig die Möglichkeit, für Maßnahmen gegen Ausländer eine abweichende Zuständigkeitsregelung zu treffen. Insbesondere können sie auch die Zuständigkeit für die Anordnung und Durchführung der Abschiebung bei einer Ausländerbehörde konzentrieren mit dem Ziel, durch eine stärkere Zentralisierung der Zuständigkeiten Aufenthaltsbeendigungen zu beschleunigen.

Damit wird auch einem Beschluß der Ministerpräsidenten der Länder vom 4. Juni 1987 Rechnung getragen, in dem u. a. die Bundesregierung aufgefordert worden ist, Ländern die Übertragung von ausländerrechtlichen Sachentscheidungen auf zentrale Abschiebungsstellen zu ermöglichen, um insbesondere bei der Beendigung des Aufenthalts abgelehnter Asylbewerber ein rationelleres und effektiveres Verwaltungshandeln sicherzustellen.

Zu Artikel 3

Für den vorgesehenen Beschwerdeausschluß in Prozeßkostenhilfesachen ist eine Übergangsregelung erforderlich, um Unklarheiten bei anhängigen Beschwerdeverfahren zu vermeiden. Die Zulässigkeit der Beschwerde in Verfahren über die Prozeßkostenhilfe soll sich nach den bisher geltenden Vorschriften regeln, wenn die Entscheidung vor Inkrafttreten dieses Gesetzes wirksam geworden ist.

Zu Artikel 4

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 5

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Stellungnahme des Bundesrates

Zu Artikel 1 Nr. 01 — neu — (§ 31a AsylVfG)

In Artikel 1 ist vor Nummer 1 folgende Nummer 01 voranzustellen:

‚01. Nach § 31 wird folgender § 31a eingefügt:

„§ 31a

Zurückweisung verspäteten Vorbringens

(1) Der Vorsitzende oder ein von ihm bestimmter Richter kann einem Beteiligten eine Frist setzen

1. zur Angabe der Tatsachen, die nach Auffassung eines Beteiligten bei der Entscheidung berücksichtigt werden müssen,
2. zur Ergänzung der Angaben über bestimmte klärungsbedürftige Vorgänge oder
3. zur Bezeichnung von Beweismitteln oder zur Vorlage von Urkunden oder anderen Unterlagen, die sich auf bestimmte klärungsbedürftige Vorgänge beziehen und zu deren Vorlage der Beteiligte verpflichtet ist.

Das Gericht kann Erklärungen und Beweismittel, die erst nach Ablauf der nach Satz 1 gesetzten Frist vorgebracht werden, zurückweisen und ohne weitere Ermittlungen entscheiden, wenn

1. ihre Zulassung nach der freien Überzeugung des Gerichts die Erledigung des Rechtsstreits verzögern würde,
2. der Beteiligte die Verspätung nicht genügend entschuldigt und
3. der Beteiligte über die Folgen einer Fristversäumung belehrt worden ist.

Der Entschuldigungsgrund ist auf Verlangen des Gerichts glaubhaft zu machen. Satz 2 gilt nicht, wenn es mit geringem Aufwand möglich ist, den Sachverhalt auch ohne Mitwirkung des Beteiligten zu ermitteln.

(2) Neue Erklärungen und Beweismittel, die im ersten Rechtszug entgegen einer nach Absatz 1 gesetzten Frist nicht vorgebracht worden sind, sind im Berufungsverfahren nur zuzulassen, wenn nach der freien Überzeugung des Gerichts ihre Zulassung die Erledigung des Rechtsstreits nicht verzögern würde oder wenn der Beteiligte die Verspätung genügend entschuldigt. Der Entschuldigungsgrund ist auf Verlangen des Gerichts glaubhaft zu machen. Satz 1 gilt nicht, wenn der Beteiligte im ersten Rechtszug über die Folgen einer Fristversäumung nicht nach Absatz 1 Satz 2 Nr. 3 belehrt worden ist oder wenn es mit geringem Aufwand möglich ist, den Sachverhalt auch ohne Mitwirkung der Beteiligten zu ermitteln. Erklärungen und Beweismittel, die das Gericht des ersten Rechtszuges zu Recht zurückgewiesen hat, bleiben auch im Berufungsverfahren ausgeschlossen.

(3) Für das Revisionsverfahren gilt Absatz 2 Satz 4 über den Ausschluß zurückgewiesener Erklärungen und Beweismittel entsprechend.“ ‘

Begründung

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen bedürfen im Interesse einer wirksamen Beschleunigung des Asylverfahrens der Ergänzung durch weitere Maßnahmen, u. a. im Bereich der Mitwirkung der Verfahrensbeteiligten. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung soll dem Gericht die Möglichkeit gegeben werden, den Beteiligten für die Ergänzung ihres tatsächlichen Vorbringens, die Bezeichnung von Beweismitteln sowie für die Vorlage von Urkunden und anderen Unterlagen Fristen zu setzen und verspätetes Vorbringen gegebenenfalls zurückzuweisen, wenn der betroffene Beteiligte gezielten Auflagen des Gerichts in dieser Richtung nicht rechtzeitig nachkommt. Eine ähnliche Bestimmung sah bereits das — durch das Asylverfahrensgesetz aufgehobene — Zweite Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 16. August 1980 (BGBl. I S. 1437) vor, und zwar nicht nur für das gerichtliche, sondern auch für das behördliche Verfahren (vgl. § 3 und § 7 Abs. 4 dieses Gesetzes). Die vorgeschlagene Regelung beschränkt sich auf das gerichtliche Verfahren. Sie entspricht im wesentlichen den Vorschriften in Artikel 3 § 3 des Gesetzes zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit vom 31. März 1978 (BGBl. I S. 446), in §§ 90, 148, 158 Satz 1 des Entwurfs einer Verwaltungsprozeßordnung (BR-Drucksache 100/82) sowie in Artikel 2 Nr. 4 und 6 des vom Bundesrat beschlossenen Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit sowie zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung (BR-Drucksache 477/82 — Beschluß).

Die vorgeschlagene Regelung trägt dazu bei, das Asylverfahren zu straffen und zu beschleunigen.

Anlage 3

Stellungnahme der Bundesregierung

Zu dem Beschluß des Bundesrates vom 29. April 1988 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung asylverfahrensrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften — BR-Drucksache 113/88 (Beschluß) — nimmt die Bundesregierung wie folgt Stellung:

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, daß im Interesse einer wirksamen Beschleunigung des Asylverfahrens alle hierzu erforderlichen Regelungen getroffen werden müssen. Sie hat aber — ebenso wie die Mehrheit einer von ihr eingesetzten Bund/Länder-Arbeitsgruppe für gesetzgeberische Maßnahmen zum Asylverfahrens- und Ausländerrecht — Zweifel, ob durch die Aufnahme einer Vorschrift, die die Zurückweisung verspäteten Vorbringens im gerichtlichen Asylverfahren ermöglicht, die beabsichtigte Verfahrensbeschleunigung erreicht werden kann.

Gegen die angestrebte Beschleunigung spricht, daß die Wirksamkeit von Präklusionsvorschriften gerade im Asylstreitverfahren wegen der dort geltenden Besonderheiten — Verständigungsschwierigkeiten, erschwerte Beibringung von Beweismitteln — eher gering ist.

Einschlägige Erfahrungen mit § 3 des Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 16. August 1980 (BGBl. I S. 1437), das eine ähnliche Präklusionsregelung enthielt, haben die Bundesregierung daher bewogen, eine derartige Regelung nicht in das Asylverfahrensgesetz zu übernehmen.

Im übrigen würde die Prüfung behaupteter, wegen verspäteten Vorbringens nicht weiter geprüfter Verfolgungsgründe lediglich in das Abschiebungsverfahren verlagert. Der Grundsatz der Nichtabschiebung in einen Verfolgerstaat muß aber auch dann Anwendung finden, wenn Vorbringen vor Gericht wegen Fristversäumnis nicht mehr berücksichtigt worden ist. Schon aus diesem Grunde stellt sich die Frage nach dem Nutzen einer solchen Ausschlußregelung.

Zu den in der Entschließung des Bundesrates vom 29. April 1988 — BR-Drucksache 74/88 (Beschluß) — enthaltenen Forderungen wird sich die Bundesregierung im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens äußern.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333